

Политиките към “Полиция в близост до обществото”: анализ на българския случай

Доц. д-р Татяна Томова-Брайкова¹

Съдържание:

Въведение.....	2
Увод.....	4
Историята (какво се случи).....	9
II. Оценка на процеса на промяна.....	31
1 Външна оценка.....	34
2 Обществена оценка.....	34
III. Анализ на случая.....	34
Голяма промяна: прозорец на възможностите.....	44
IV. Изводи и препоръки за действия.....	47
Заключение.....	53

¹ Преподавател в Катедра Публична администрация на СУ “Св. Климент Охридски”. Анализът е написан по поръчка на Институт “Отворено общество” - София

Въведение

Цели и задачи на настоящата разработка

Целта на настоящата разработка е да анализира процеса на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” в българската практика.

Това е специфичен процес, различен от политическия дневен ред на трансформацията на българското общество, започнала и осъществена през 90-те години. За разлика от радикалните промени в преобладаващата част от секторите на политиките, този процес не е предизвикан, дори не е стимулиран от целите на обществения преход или от целите на европейската интеграция, която след 1997 г. се превръща в основен, при това общосподелен политически приоритет.

Процесът на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” е процес на “нормална”, а не на “преходна” политика. Той съответства на процесите на адаптация на политиките в западните общества, процес, който започва през 80-те години на миналия век и е предизвикан от променената обществена среда.

Тези политики от края на XX и началото на XXI век имат няколко основни характеристики:

- Те са продукт на общности на политиките, където множество влиятелни актьори – институции, организации и личности, си взаимодействат в процеса на изработването им и постигат съгласие за тях;
- Осъществяват се в хоризонтално партньорство, а не в йерархизирана структура на предаване на решенията за политиката в обществото;
- Във формирането и осъществяването им голяма роля играят публично-частните партньорства, както и партньорствата между държавния и неправителствения сектор.

Полицията в близост до обществото е концепция, която навлиза в западните практики в последните десетилетия на ХХ век. Тя е идейното “оръжие” на третия етап в развитието на модерната полиция. Ако първият етап е свързан със самото ѝ създаване като специализиран орган на модерната власт, вторият – с преодоляването на политическата зависимост и нейната професионализация, третият приспособява мисията, ролята и техниките на органите на реда към променените обществени условия, преодолявайки отчуждението на полицията от гражданите².

Тези уточнения са ни необходими, защото настоящият анализ следва теориите на публичните политики, а не теориите на прехода. Основната му задача по пътя към постигането на посочената по-горе цел е очертаването на общността на политиката на промяна в полицията в съответствие с концепцията “полиция в близост до обществото”. Затова актьорите на политиката, връзката между тях в процеса на формулиране и осъществяване на политиката, резултатите и въздействията от предизвиканата промяна, оценката на политиките са основните елементи на изследването³.

Настоящият анализ постига целта и задачите си като представя и обяснява идеите, позициите и поведението на основните актьори в процеса на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” и свързаните с това процеси на обществена промяна. Използвани са следните **изследователски инструменти**:

- Фокус-група за установяване на участниците в политиката на промяна в полицията;
- Възстановяване на историята на процеса на въвеждане на концепцията;
- Анализ на парламентарните дебати по повод приемането на трите Закона за МВР, приемани в периода от 1990 досега;
- Анализ на политически документи: политически програми, предизборни изяви и др. под., от периода след 2001 г.
- Нестандартизирано интервю с представители на основните участници;
- Анализ на основни нормативни актове, свързани с промяната – предмет на анализа;

² Miller L. S., K. M. Hess, The Police in the community, Wadsworth/Thomson learning, 3rd ed., 2002.

³ Този подход е представен в: Брайкова Т., Публичните политики, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, С. 2003.

- Изработване на инструмент за оценка на политиката на промяна в полицията;
- Фокус-група за оценка на промяната;
- Вторичен анализ на данни от количествени изследвания на обществените нагласи;
- Преглед и оценка на основните проекти, осъществени от неправителствени организации в партньорство с държавните и местните институции, свързани с концепцията “Полиция в близост до обществото”.

В резултат на анализа се прави оценка на процеса на промяна на полицията и се извеждат факторите, които го стимулират и съответно задържат . В крайна сметка се идентифицират мерките, които всеки от заинтересованите или влиятелните актьори може да предприеме в посока към ускоряване на промяната и постигане на максимална обществена полза.

Увод

Въвеждане на “Полиция в близост до обществото”
като системна обществена промяна

Концепцията “Полиция в близост до обществото” се появява първо в практиката, а малко по-късно е и теоретично обоснована. При появата си тя отговаря на потребностите на американското общество от 70-те години, когато, като следствие от предхождащото десетилетие на остри социални сблъсъци, полицията проявява две основни слабости:

- от една страна тя е загубила доверието на гражданите, схващана е като продължение на властта, а последната от своя страна като нещо различно и противостоящо на гражданите;
- от друга, тя е загубила способността си да осъществява ефективно обществените си функции, като тази загуба се проявява в непрекъснато растящата престъпност.

«Полиция в близост до обществото» идва, за да преодолее едновременно както изключително негативната обществена оценка за полицията, така и обективната оценка, свързана с факта, че тя не е в състояние да си върши работата.

Същността на концепцията е в промяната на мисията на полицията – от репресивна тя се превръща в обслужваща институция. Съдържанието на тази промяна включва всички аспекти на организацията и дейността на полицията⁴: полицията става част от местната общност, участва в решаването на непосредствените проблеми на тази общност, работи съвместно, а не изолирано от другите институции на властта, заедно с гражданските организации и с бизнеса, става открита и свободно предоставя информация за себе си и за дейността си.

Без да навлизаме в теоретични подробности, за целите на настоящия анализ е необходимо да обърнем внимание на едно обстоятелство, което има изключително значение за разбиране на българския случай. Промяната в съответствие с концепцията «Полиция в близост до обществото» не се изчерпва с промяна на самата полиция. Това е **взаимна и едновременна промяна на полицията и на обществото**, състояние, което да позволи новата мисия на полицията да се случи. Както във всяко приятелство, двете страни трябва взаимно да се обичат и подкрепят. Не е възможна промяна в полицията, без съответна промяна в обществото.

В същото време едва ли е възможна промяната в полицията от само себе си да предизвика необходимата промяна в обществото. Докато промяната в полицията е възможна чрез нормативна промяна, смяна на поколенията и обучение, то промяната в обществото е бавен и по-скоро естествен процес. В случая на САЩ “полиция в близост” е предизвикана, освен от културната промяна и появата на идеите на новото гражданство, и от процесите в самото общество – от появата на активни обществени групи, които са готови да сътрудничат на полицията за решаването на социалните и обществените проблеми. Аналогични са и случаите в западна Европа, където културният пренос на идеи за полицията е съпроводен от появата на активното гражданство, което не руши институции, за да ги замени с други (както е през 60-те години), а им сътрудничи.

За да се “срещнат” общество и полиция в модела “полиция в близост” и двете страни трябва да са готови за това.

⁴ Miller L. S., K. M. Hess, op. cit., p.16

Полицията организационно и във всекидневната си дейност трябва да приеме, че служи на гражданите, че им предлага услуги, свързани с личната им безопасност, и да забрави, че е институция, която въвежда ред. Това е промяна, която трябва да обхване както **ръководните, така и изпълнителските равнища** в органите на реда.

Обществото трябва да приеме, че то е толкова отговорно за собствената си сигурност, колкото и полицията. Това изискване не се изчерпва с включването на граждански организации в изработването на политиките в областта на вътрешния ред и сигурност. То означава, че в поведението на отделния **индивид** собствената му сигурност се мисли заедно и неотделимо със спазването на общите правила.

С други думи става дума за взаимна и реципрочна промяна, който включва полицията, обществото (или обособена чрез овластени институции малка общност) и индивида. Няма полиция в близост до обществото там, където полицията е продължение на държавата и служи за въдворяване на ред сред гражданите. По същия начин обаче, няма полиция в близост там, където обществото е затворено в себе си и не приема властта, вкл. полицията, като своя.

Промените в полицията и в обществото са два аспекта на един и същи процес. Тези два аспекта са взаимнообвързани, но всеки от тях има своя логика и относителна обособеност. Възможно е полицията да е променена, но обществото да продължава да не я харесва, както е и възможно тя въобще да не е променена, но това да не предизвиква негативни нагласи в него. Да променим полицията така, че тя да отговаря на определени критерии - зачитане правата на хората, толерантност и отвореност и т.н., не означава, че това автоматично води до промяна в нагласата и поведението на обществото. И точно обратното, колкото и абсурдно и може би политически некоректно да изглежда, дори полицията да не отговаря на тези критерии обществото може да има благоприятно отношение към нея и да е готово на сътрудничество⁵.

Така стигаме до една характеристика, която ни се струва изключително важна – “полиция в близост до обществото”, макар и концепция родена в условията и за нуждите на демократичната държава, може да има във всяка обществено-политическа система. Става дума за специфична връзка между обществото и полицията, което става възможно в

условия, когато съществена част от обществото привижда държавната власт като своя и поради това е склонно да ѝ сътрудничи.

Приемането на тази теза има две съществени последици:

1. не е достатъчно да променим полицията, за постигнем желаното състояние.
2. промяната в посока към установяване на модела “Полиция в близост” е в голяма степен естествен процес на успокояване на обществото, на постигане на по-голяма сигурност, разбираана не като спад на престъпността, а като качество на живота, вкл. на доходи, на заетост, на достъп до услуги, на ред в населеното място и т.н.

Това не означава, че промяната в такава посока не може да бъде стимулирана. Напротив – организационната и нормативна промяна на полицията, която може да бъде извършена при наличието на благоприятни фактори на политиката, може да “повлече” целият процес, но не може самостоятелно да го извърши.

Всъщност това е най-голямата “клопка” по пътя на въвеждането на концепцията “Полиция в близост до обществото”. Очакваният резултат от подобна промяна не се свързва с конкретна организационна или институционална форма. Това е концепция, а не модел. Това е **представа за съдържанието, а не за формата на социалната връзка** между полицията, от една страна, и гражданите и техните организации – от друга. Тази конкретна форма следва да се изработи в процеса на политиката.

Липсата на ясен и неоспорим модел създава големи проблеми пред въвеждането на концепцията “Полиция в близост до обществото” и поставя самият процес пред редица изпитания:

- Не е ясно към какво се стремим. Поради това не можем да формулираме ясни критерии за успех.
- Предприеманите мерки и промени предизвикват много често разочарование поради липсата на конкретни резултати, каквито не може да има поради горната причина.
- Целенасоченото въздействие не е ефективно по отношение на промяната в обществените нагласи, които са активен фактор във възприемането на концепцията “Полиция в близост до обществото”. Така обществените нагласи, вместо да стимулират процеса, могат да го задържат.

⁵ През 70-те години в българската обществена среда са налице външните белези на “Полиция в близост до обществото”, въпреки че Народната милиция е институция на тоталитарната държава. Това води до една

Въпреки че, както вече казахме, “Полицията в близост до обществото”, разбрана като специфична “приятелска” връзка между институцията, създадена да охранява обществения ред и хората и техните организации, е възможна във всяка обществено-политическа система, конкретната концепция е създадена като теоретична основа за адаптацията на полицията в демократичната западна държава от края на 20 век. Тя е част от цялостната парадигма на политиката, която се надгражда над разбирането за минималната държава и прехвърлянето на отговорностите към гражданското общество.

В новите демокрации от Централна и Източна Европа политическият дневен ред, зададен от тази политическа парадигма се надстройва над политическия дневен ред на обществената трансформация от планова към пазарна икономика и от тоталитарна към демократична политическа система. Той налага възприемането на политики, които се формулират и особено осъществяват с участието на гражданското общество. Това “сгъстяване” на политическия дневен ред, което западните общества са преживявали и осъществявали в продължение поне на около век, ако не и повече, поставя редица предизвикателства пред политиките в България най-вече поради изключителния натиск за промени. Една институция или политика, независимо в кой сектор – здравеопазване, вътрешен ред и сигурност, регионална политика, започва да бъде променяна преди още да е работила. И това става не защото институцията или политиката се е оказала неефективна, а заради непрекъснато възобновяващия се натиск за нейната промяна. Това е едно особено състояние на “търсещото” общество, в което непрекъснато се появяват нови актьори с нови идеи. Така “Полиция в близост до обществото” се появява в българското общество като една от многото конкуриращи се за политическо влияние идеи.

Позволихме си тези разсъждения върху концепцията “Полиция в близост до обществото”, за да подчертаем три аспекта, които са ѝ вътрешно присъщи и без които процесът на нейното въвеждане в българското общество трудно може да бъде анализиран:

1. става дума за взаимна и реципрочна промяна на полиция и общество, в която те взаимно се припознават като сътрудници;
2. става дума за промяна на мисленето за полицията, а не за възприемането на конкретен модел – организационен и функционален, на полицията;

много голяма заблуда, че “това, което искаме да въведеме, в България винаги го е имало”.

3. става дума за една от множеството конкуриращи се идеи за промяна в политиките, свързани с вътрешния ред и сигурност.

Струва ни се, че само ако имаме предвид тези характеристики, можем да анализираме българския случай на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото”.

Анализът се съобразява със следните хипотези:

1. Процесът на въвеждане на концепцията в българското общество е процес на възприемане на формалните белези, а не на същността, т.е става дума за начален процес.

2. Състоянието на знанието за полицията, както и на образованието на полицейските служители не стимулират процеса на въвеждане на концепцията;

3. Идеята за “Полиция в близост до обществото” е с относително ограничено влияние в българското общество и все още отстъпва на други идеи, свързани преди всичко с централизираните модели;

4. Политиката е по-скоро в застой преди завършването на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз и “място” за голяма промяна, която в случая се свързва с въвеждането на децентрализиран модел на полицейска дейност, не съществува.

Историята (какво се случи)

Българският случай на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” е възстановена основно според разказите на участниците в нея. Съществуващите документи и техният анализ са използвани като допълнителен инструмент за установяване на степента на обективност на субективно преживяната история.

Изборът на инструменти не е случаен. Чисто документалното пресъздаване е недостатъчно, защото по този начин се лишаваме от оценъчния разказ на историята. Освен това много от предприетите действия не са оставили следи в документите, а в същото време са повлияли на посоката на събитията.

За “Полиция в близост до обществото” в българската политика започва да се говори едва през 2001. Преди това съществуват отделни събития – обучителни проекти, отделни

проекти за създаване на добри практики, целенасочено въздействие в тази посока чрез обявяване на финансираща програма на един от влиятелните институти за публична политика. Едва през 2001 г. обаче, институцията на държавната власт (МВР) е включена в процеса и проектът за въвеждане на “Полиция в близост до обществото” се превръща в политика.

Реформите в българската полиция, които са част от политическия дневен ред на прехода започват много по-рано. През 1991 г. Великото народно събрание приема първия демократичен Закон за МВР, който отговаря на една основна обществена потребност - да прекъсне връзката на органите на реда с тоталитарната държава и да създаде новите институции. Към този момент като политическо отражение на тази обществена потребност се възприема една функционално децентрализирана, но териториално централизирана структура на органите на реда: създадени са независими, вътрешно централизирани пет национални служби на МВР и ЦСБДП. Като следствие от този първи устройствен Закон през 1993 г. се приема Закон за Националната полиция, през 1994 – Закон за Националната служба за сигурност, а през 1995 – Закон за Централната служба за борба с организираната престъпност. Запазва се Законът за противопожарната охрана от 1979 г., а за Национална служба “Гранични войски” и за национална служба “Вътрешни войски” отделни закони не се приемат. При тази нормативна уредба върху регионалния директор на вътрешните работи пада цялата отговорност за вътрешния ред и сигурност на съответната територия.

На основата на нарастващата организирана и битова престъпност тази система е оценена като неефективна и през есента на 1997 г. е приет нов Закон за МВР, който премахва възприетата функционална децентрализация и независимостта на службите в рамките на МВР. Това става в момент, когато на власт е дясно правителство, подкрепяно от стабилно “реформистко” парламентарно мнозинство. Стабилността в политиката е постигната чрез обединяването на преобладаващата част от парламентарните сили около идеята за атлантическо и европейско бъдеще на България и провеждането на свързаните с това реформи.

Законопроектът за нов Закон за МВР е внесен от правителството. Основните аргументи за законопроекта са свързани с “липсата на координация и взаимодействие, прекъсване на информационните връзки, укриване на информация, дублиране на дейности,

отстояване на местни или институционални интереси”, предизвикани от децентрализацията на службите и в същото време стриктната централизация на всяка една от тях. Регионалните директори на практика са лишени от правомощия за ръководство на служебните звена, създадени в дирекциите, защото те са подчинени на националните служби⁶.

Новият Закон кодифицира цялата материя, свързана с вътрешния ред и сигурност. Основната промяна е в премахването на функционалната децентрализация на службите на МВР. Необходимостта от нея е обоснована чрез нуждата от повишаване на ефективността в действията на органите на вътрешния ред и сигурност.

Аргументите на парламентарната опозиция са свързани именно с въвеждането на централизирания модел и подозрението, че в условията на “незряла демокрация” той може да се превърне в инструмент за политически злоупотреби с МВР⁷.

Междувременно през 1998 г. депутат от правителствения десен Съюз на демократичните сили е внесен Проектозакон за общинската полиция, който обаче, не стига до парламентарно обсъждане. Така тази идея към този момент остава маргинална за българската политика.

Като част от преговорния процес за присъединяване към ЕС протича и третата голяма промяна на Закона за МВР. Новият Закон е подготвен от правителството на дясно-центристката формация НДСВ, управлявала в периода 2001-2005г., но парламентарната процедура протича по времето на следващия мандат, който се осъществява от тройна коалиция, в която лидерска роля е поета от единствената лява парламентарна политическа сила. Тази коалиция преодолява много сериозните различия в политическите програми на политическите участници в нея, обединявайки се около идеята за приключване на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз.

Същността на промяната, въведена чрез новия законопроект, е девоенизация на полицията и още по-голямата централизация на структурите за осъществяване на полицейските дейности. При представянето на проектозакона в парламентарна зала се подчертава, че проектът е изработен в изпълнение на поетите ангажименти в процеса на

⁶ Доклад на парламентарната Комисия по национална сигурност по време на първото четене на Законопроект за МВР, внесен от МС на 25 август 1997 г., Протоколи от заседание на 47-то Народно събрание от 25 септември 1997 г.

⁷ Изказване на опозиционен ляв депутат, пак там.

присъединяване към Европейския съюз и преодолява основните критики, отправени към България в последния редовен доклад по напредъка на страната по Глава двадесет и четири "Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи"⁸.

Проектът за Закон предвижда създаване на единна структура на полицията, която включва службите с полицейски функции и задачи за противодействие на престъпността. По този начин се премахва дублирането на дейността на структурите в МВР. Създава се Главна дирекция "Криминална полиция", Централна служба за борба с организираната престъпност, а служба "Жандармерия" става част от Генерална дирекция "Полиция". Предвижда се още обособяване на служба "Сигурност" и служба "Пожарна и аварийна безопасност" в самостоятелни централизиранни структури в рамките на МВР. Предлага се държавните служители от тези служби да бъдат разделени в шест категории, които да отразяват професионалните им знания и умения.

Аргументите на парламентарната опозиция са свързани най-вече с обвинението, че с въвеждането на новия Закон за МВР се прекъсват всички възможности за граждански контрол върху дейността на полицията, както и възможностите за участие на гражданското общество в политиката за сигурност. Вероятно за първи път в българската политика от парламентарната трибуна се аргументира необходимостта да се премахне двойното подчинение на регионалните структури на полицията и да се засили ролята на районните инспектори, чрез въвеждане на т.нар. "шерифски принцип". Това означава районните инспектори да имат ясно делегирани права и задължения и да бъдат пряко избирани от населението на отделните квартали и общини⁹. Всъщност в началото на 90-те години в условията на действие на първия Закон за МВР и на функционална децентрализация на политиката на вътрешен ред и сигурност, се изготвя Постановление за назначаване на районните инспектори от кметовете¹⁰. Това обаче, не става факт от българската политика и този опит е преустановен.

Всъщност българската модерна полиция в състен период от време преминава през трите етапа, които западните общества преживяват. В периода до 1997 г. институциите гарантират и защитават независимостта ѝ по отношение на политическата власт. След

⁸ Доклад на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред по време на парламентарните дебати при първо четене на Законопроект за МВР, Протоколи от заседание на 49-то Народно събрание от 6 октомври 2005 г.

⁹ Изказване на опозиционен депутат, пак там.

1997 г. акцентът в политиките се поставя върху нейната професионализация и на преден план излизат механизмите, които гарантират способността ѝ ефективно да се справя с престъпността. Тази цел на политиката се запазва и при следващата промяна на устройствения закон от 2005 г., въпреки че водещият политически мотив е процесът на присъединяване на България към Европейския съюз. До този момент идеята за полицията, която служи на обществото, не успява да се превърне в норма и дори трудно си пробива път към политическия дневен ред.

Като цяло историята на “Полиция в близост до обществото” не може да бъде анализирана извън процесите на децентрализация на властта. Възприетият модел е изработен в самото начало на 90-те години като част от демократизацията на българското общество и след това е променян в детайли, но не като цялостна концепция. Законът за местно самоуправление и местната администрация предоставя големи правомощия и значителни функции на институциите на местната власт. Според него кметът е отговорен и непосредствено организира дейностите за опазване на вътрешния ред и сигурност на територията на общината. През 1995 г. този параграф е променен. Кметът, който олицетворява местната изпълнителна власт, извършва ангажиментите си към обществения ред и сигурност като издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби¹¹. Така тези началници стават двойно подчинени – на началника на регионалното подразделение на МВР и на кмета. Оттук нататък се появяват множество неизяснени казуси. Първият е свързан с възможното противоречие между двете институции. Общо взето там където кмет и началник на РДВР не се разбират, работите не вървят. Вярно е, че в същия Закон има член, който задължава кмета да се съобразява с решенията на държавните институции, но той е прекалено общ и не може да реши всички възможни казуси. Освен това, ако приемем, че това е водещата норма, кметът реално губи правомощията си, а конкретно “Полиция в близост до обществото” не може да се случи. Съществуват и допълнителни обстоятелства. В около 70% от своите правомощия кметът е зависим от Общинския съвет. Така в сектора на местния обществен ред и сигурност се стига до тройно отношение, което не е вертикално и в този смисъл трудно произвежда решения. Последиците са свързани с това, че в практиките полицията поема дейностите,

¹⁰ Според разказите на отговорни служители в системата на МВР.

¹¹ Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 44 (1), §4.

свързани с обществения ред и сигурност, но местната власт плаща за тях, вкл. на полицията. Ситуацията се усложнява допълнително от териториалното разминаване между структурите на РДВР, РПУ и местната власт.

На практика органите на местната власт могат да организират местната политика на сигурност в рамките на собствените си политики и бюджети. Така държавната политика за вътрешен ред и сигурност е нормативно и финансово абсолютно отделена от местната политика за сигурност. Не съществува дори възможност за каквато и да било обвързване, което да не зависи от договор между държавните институции и тези на местната власт.

Всъщност в тази ниша са намесват политиките, които са предмет на настоящия анализ. Политиките, разбрани като активни дейности и мерки на легитимните институции на властта за въздействие върху обществото и процесите в него, се появяват в нишите, очертавани от слабостите на пазара и на демократичните институции¹². Пазарът е слаб, за да организира вътрешната сигурност – това е теза, която не се нуждае от доказване. В случая на България от началото на ХХІ век демократичните институции се оказват слаби по отношение на сигурността и на чувството за сигурност. От една страна – липсата на усещане за сигурност в населеното място е висока и продължава да бъде един от основните проблеми, идентифицирани от общественото съзнание¹³. От друга – стандартите в западните общества, които не са част от *acquis communautaires*, не са възприети. На трето място налице е функционална и бюджетна необвързаност между държавната и местната политика на сигурност. Политиките в областта на сигурността правят опит да запълнят всички тези празноти.

В резултат на състоянието на политическите институции **идеята за “полиция в близост до обществото” си пробива път в българското общество не чрез законодателната власт или чрез партиите, а по два други канала: чрез неправителствения сектор и в следствие – чрез полицейската администрация.** В същото време поради относително ограниченото обществено и политическо влияние на тези два участника в процеса на политиката, процесът на въвеждане на концепцията става възможен единствено благодарение на сътрудничеството между тях и съвместните им целенасочени усилия.

¹² Weimer D. L., A. V. Vining, Policy Analysis, Prentice Hall, New Jersey, 1999

Неправителственият сектор сравнително рано се ангажира с идеята за създаване на практики в съответствие с концепцията “Полиция в близост до обществото”. Един от най-влиятелните институти за публична политика¹⁴ започва дейността си в някакъв смисъл “встрани” от полицията. През 1999 г. стартира първата финансираща програма на Института¹⁵. Тя е отворена за български организации от неправителствения сектор и въпреки че поощрява сътрудничеството с публичните институции, дава превес на ролята на неправителствените организации – те са схващани като двигател на процеса на промяна на политиката на сигурност. Така още от самото начало Институтът определя основния участник в процеса на трансформация.

Този избор е с противоречива ефективност. От една страна, той е предопределен от модерното разбиране за политика и непосредствено поощрява “раждането” на активното гражданство. От друга, поради особеностите на граждански незрялата българска среда, този избор не позволява съсредоточаването на средства за постигането на ясни и конкретни обществено значими ползи. В резултат в този първоначален етап се създава повече капацитет на гражданското общество, отколкото добри практики за полиция в близост до обществото. Въпреки постигнатите добри проектни резултати структурна полза по отношение политиката на сигурност не е създадена. Идеята е разпространена сред неправителствения сектор, но той все още не е в състояние да инициира и осъществява промяна в практиките.

Полицейската администрация се “отваря” за западни влияния още в началото на демократичните промени. През 1993 г. идеята за “Полиция в близост до обществото” “влиза” в мисленето на висши български полицаи по време на обучение в САЩ. Там те си дават сметка, че структурите, чрез които “полиция в близост до обществото” може да бъде реализирана, са традиционни за България¹⁶ и съществуват и към момента.

През 1998 г. с финансовата подкрепа на британския Know how fund в Пловдив се реализира проект на полицията за работа с ромското етническо малцинство. Подобен проект за решаване на местни проблеми се осъществява и в Габрово. Инициативата за последния е на висш полицай, който играе много активна роля в началния процес на

¹³ Данни от национално представително изследване за дейността на полицията, проведено от агенция Алфа рисърч, <http://www.mvr.bg/show/index.asp?dat=200402&nom=51>

¹⁴ Става дума за Институт Отворено общество, който по-нататък в изложението ще бъде наричан Институтът.

¹⁵ <http://www.osf.bg>

въвеждане на идеята. И двата проекта остават местни инициативи и не произвеждат съществено въздействие в българското общество. Не предизвикват и промяна в местните практики.

Процесите се активизират през 1999 г., когато Националната полиция провежда обмен на опит с Франция. Обменът е инициран от френски дипломат, бивш полицаи, който по собствена инициатива установява контакт с висшата полицейска администрация¹⁷.

Това е подготовката за следващите събития. Този предначален стадий се характеризира с отделни събития, които нямат почти нищо общо помежду си и са продукт единствено на индивидуална инициатива и способност да се възприеме модерното. Началото на българския случай “Полиция в близост до обществото” започва през 2001 г. с Докладна записка до Министъра на вътрешните работи на висш полицаи, в която се обосновава необходимостта от въвеждането на концепцията. Всъщност по този въпрос в българската полицейска администрация има спор. Според друга история процесът стартира както и в първия случай чрез докладна записка, но една година по-рано и подготвена от друг висш полицаи след негово участие в семинар в Гърция.

На практика в двете истории освен естествената конкуренция за авторство, разлика няма – инициативата идва от самата администрация и се ражда в отзвук на контакти с представители на европейските или американската полиция.

По същото време се установяват връзките между МВР и Института. Оттук нататък те действат съвместно и само благодарение на това политиките – обект на настоящия анализ, стават възможни. Институтът избира правилната посока да действа чрез легитимните институции и по този начин коригира първоначалната си грешка да надценява възможностите на българския неправителствен сектор. Министерството от своя страна, намира източник на финансиране за политиките и компенсира постоянния недостиг, свързан с бюджетните ограничения, които влияят на политиките във всички сектори. При тази връзка обаче, МВР и Дирекция Национална служба Полиция проявяват слабостта да

¹⁶ Квартална полиция в България е създадена още през 1934 г.

¹⁷ Според интерпретацията на участници в процеса.

схващат Института единствено като донор на средства и да подценяват способността му да генерира идеи¹⁸.

През 2001 се провежда следващият конкурс на Института за финансиране на проекти на неправителствени организации. Тъй като сътрудничеството с полицията вече е напреднало, Институтът предварително постига споразумение с МВР за участие в осъществяването на проектите на финансираните НПО, но инициативата отново е предоставена на неправителствените организации. Местните власти и бизнес организациите са подценени като възможни носители на политики и на добри практики.

Така или иначе, политиките в областта на сигурността са набрали достатъчно скорост. В края на май 2002 г. по инициатива на Института се организира Национална конференция “Полиция в служба на обществото”. През юли Министерът разпорежда създаването на постоянна работна група за разработване и реализиране на практически модел “Полиция в близост до обществото”. В работната група влизат представители на различните звена в структурата на МВР и на Института.

Работната група извършва анализи в следните направления: успешни модели за работа на полицията с обществото в други държави, опита на българските неправителствени организации, изпълняващи проекти в тази област, нагласите за промяна вътре в МВР и обществените очаквания към работата на полицията. Работната група изготвя Стратегия за работа на полицията в близост до обществото, която през октомври 2002 г. е утвърдена със Заповед на Министъра на вътрешните работи. Непосредствено след това с решение на Министерски съвет е приета Национална стратегия за противодействие на престъпността, в която заляга разработената вече Стратегия за работа на полицията в близост до обществото”.

По същото време в МВР тече дейност по създаване на Етичния кодекс на полицията. Това е пряко следствие от преговорния процес за присъединяване на България към Европейския съюз и препоръките на Европейския съюз от 2001 г. По някои оценки дейностите, свързани с въвеждането на модела Полиция в близост се схваща като част от работата по Правата на човека. Всъщност основните стимули за въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” идват от българския неправителствен сектор и от

¹⁸ Дори това да не е действителната нагласа на висшите полицейски служители, в общността на политиката, особено сред представителите на Института, се поражда такова подозрение. Това е неблагоприятен факт в

висшата полицейска администрация, която формирайки българската позиция по преговорна глава “Правосъдие и обществен ред” вкарва тази тема в преговорния процес. Така по инициатива на българската страна, свършеното във връзка с реализирането на Стратегията за работа на полицията с обществото постепенно се превръща в част от партньорската проверка.

През 2002 г. се приема и Национална стратегия за противодействие на престъпността¹⁹, в която ролята на превенцията и на включването на обществото в осъществяването на полицейските дейности са изведени като важни предпоставки за справяне с престъпността.

Стратегията за работа на полицията с обществото се превръща в повратна точка на процеса на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото”. След нейното приемане вече не се говори за концепция, а за стратегия, не се търси модел, а се осъществяват мероприятия. Така преди да се постигне някакво съгласие за политиката на сигурност и за българския модел на “полиция в близост до обществото” се приема план за неговото осъществяване. Оттук нататък “полиция в близост до обществото” се схваща не като системна обществена промяна, а като промяна в полицията, която от една страна касае качествата, подготовката и уменията на полицейските служители да служат на обществото, а от друга – методите на полицейска работа на изпълнителско равнище. Като цяло процесът на въвеждане на концепцията е припознат в политическите практики като процес на реорганизация на самата полиция. Всъщност самата работна група в своите отчети извежда на преден план мотивът, свързан с необходимостта от реорганизация на полицейската дейност в България²⁰.

Стратегията е създадена от представители на МВР и на Института. Последната ѝ редакция се прави от британския съветник на Министъра на Вътрешните работи, който ръководи проект за преодоляване на корупцията в Министерството. Той не променя смисъла ѝ, който е формиран от представителите на българските полицейска

по-нататъшното развитие на процеса.

¹⁹ Национална стратегия за противодействие на престъпността, приета със Заповед на Министъра на вътрешните работи И-167 от август 2002 г.

²⁰ Отчет за дейността по реализиране на задачите от първата година от въвеждане на модела “Полиция в близост до обществото”, подписан от председателя на Работната група и Зам. Директор на Националната служба.

администрация и неправителствен сектор, а по-скоро я превръща в модерен стратегически документ, в който се говори малко и по същество.

Стратегията²¹ си поставя за цел да създаде отношения на партньорство между полицията и обществото като промени полицейската дейност. Целта е операционализирана в три задачи, чието изпълнение е разпределено в три години. Задачите включват популяризиране на идеята, обучение на състава, създаване на добри практики, популяризирането им и създаване на тяхна основа на единен модел.

Документът съдържа две клопки, които се превръщат в проблем на осъществяването му. От една страна, той неправилно тълкува ролята на медиите в този процес на промяна, гледайки на тях единствено като на трансмисия на информация към обществото. Тази гледна точка, заложена в Стратегията, съдържа опасността политиките към Полиция в близост до обществото да бъдат подменени с модерна PR кампания на полицията. Втората по-голяма клопка е, че Стратегията и предстоящите задачи за осъществяването ѝ не са финансово обезпечени чрез публичните бюджети. В самата стратегия е заложено търсенето на алтернативни източници на финансиране. Така става възможно политиките да бъдат заменени от проекти и в крайна сметка да се постигне добър, но обратим резултат.

Стратегията не казва почти нищо за структурите на промяната. Акцентът е поставен върху дейността на районните и младшите инспектори и въпреки че тази тема е тълкувана много общо и някак си между другото, те се схващат като съсредоточие на “Полиция в близост до обществото”. Така районните инспектори, които в духа на концепцията, би следвало да са активни фигури, непосредствено работещи с гражданите, се превръщат в обекти на въздействие, на промяна, която идва “отгоре”.

Стратегията е приета със заповед на Министъра на вътрешните работи. Като нормативен документ тя ангажира служителите на ведомството и никой друг. След приемането ѝ полицията се превръща в основен инициатор за промяната. Това предизвиква няколко важни последици. От една страна, въвличането на други актьори в процеса зависи от инициативността на самата полиция и на междуличностните отношения между нейни представители и техните партньори. От друга – самата полиция е

организация, в която има ясна йерархия и отношения на подчиненост. Така инициативата за промяната се съсредоточава в още по-тесен кръг от хора, а именно във висшето управление на полицията.

Малко преди Коледа на 2002 г. със съдействието на Института се провежда Национална конференция, на която Стратегията е представена. В нея участват ръководството на МВР, директорите на Националните служби и на РДВР началниците на РЗ “Полиция”, представители на неправителствени организации и на заинтересованите министерства. Според историите на някои участници още там възникват спорове във висшия състав на Министерството.

Веднага след приемането на Стратегията всички служби на МВР, които имат отношение към изпълнението ѝ, разработват собствени планове за действие. Те се задължават всяка година да се отчетат за осъществените дейности.

През юни 2003 г. друга организация от неправителствения сектор провежда серия мероприятия за обмен на опит между българската и норвежката полиция. По време на този обмен се коментира стратегията “Полиция в близост до обществото” и се представя опитът на норвежката полиция в това отношение²². Този обмен остава изолиран от политиките за въвеждане на Концепцията в българското общество.

Към идеята, но не и към политиките, се приобщава и Дружеството на психолозите в България²³. Те работят по проекти, които експлоатират идеята и са успели да създадат, макар и минимален, свой принос към възможностите за осъществяването ѝ. Така в неправителствения сектор се очертават група от влиятелни актьори, които обаче по-скоро търсят финансиране чрез идеята, отколкото работят в полза на реализацията ѝ.

Встрани от веднага възникналите спорове и подозрения, които се проявяват и до днес, работата по осъществяване на Стратегията върви успешно.

През първата година от осъществяване на Стратегията – 2003, Дирекция Национална служба Полиция получава финансиране за проект, в рамките на който се провежда 3-седмично обучение на Началниците на РПУ. Издава се Инstrukция на МВР за превенцията.

²¹ Стратегия за работа в близост до обществото, утвърдена със заповед на Министъра на вътрешните работи № Гв 907/30.10.2002

²² <http://www.csd.bg>

Пак тогава се издава и Инструкция за работа на районните и младшите инспектори²⁴. С нея в дейността на изпълнителския полицейски състав се въвеждат принципите на “Полиция в близост до обществото”. Това на практика е първата институционална промяна в посока към въвеждане на концепцията.

През 2004 г. са разработва и приема Методика за изпълнение на Стратегията. Основната работа по подготовката на методиката се извършва от работната група. С Методиката се създават основните институции на “Полиция в близост до обществото” – местните договори за сигурност и местните Комисии за обществен ред и сигурност. Последните са институционализирана форма на обществено частно партньорство, при което полицията и местната общественост, представена от институциите на местната власт и местните организации на гражданското общество в сътрудничество решават местните проблеми.

По същото време се разработват и модел за Работна карта, която съдържа необходимите стъпки за установяването и решаването на конкретен проблем от страна на полицейските служители.

Всички тези дейности се извършват в йерархична структура. Замисълът се формулира от работната група, след което чрез възприетите в МВР и Дирекция Национална служба Полиция модели решенията се свеждат към полицейските подразделения от по-долните нива и се изпълняват от тях. Това осигурява много висока ефективност на решенията. В рамките на около година и половина почти няма община, в която да не е подписан местен договор за сигурност и да не е създадена местна Комисия за обществен ред и сигурност. По същия начин се развиват процесите с попълването на работните карти, обученията, срещите с обществеността и т.н. Подходът е спорен обаче от гледна точка на постигането на съдържателните цели – на много места Комисиите съществуват без да действат, немалка част от договорите са подписани без да отчитат местните специфики. Така след многото извършени дейности и постигнати конкретни резултати, ефектите остават неясни.

²³ <http://www.psychology-bg.org>

²⁴ ИНСТРУКЦИЯ № I-41 от 25.03.2003 г. за дейността на районните и младши районните инспектори от Националната полиция, издадена от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 38 от 23.04.2003 г.т. 1, р. 6, № 6006

През 2004 г. Институтът обявява новата си финансираща програма. Избран е изключително подходящ подход на регионализация и съсредоточаване на усилията в конкретна територия. Финансирани са няколко проекта на местни неправителствени организации. Успехът е най-вече в това, че все повече и повече хора стават съпричастни на идеята и въобще на полицейската дейност. Самият Институт открива успеха си в това, че е инвестирал в отделни хора, които се превръщат в двигател на реформата. И въпреки че отделната личност не може сама да предизвика промяна, има отделни местни изключения, които позволяват на идеята да върви напред.

Още през 2003 г. се сменя Началникът на Пресцентъра на МВР. Според някои оценки именно тогава става възможно да се промени комуникационното поведение на Министерството. Падат някои ограничения по пътя на информацията от МВР към обществото и Министерството се “открива” за медиите. Предоставяната информация не се изчерпва с положителното. Корупцията е тема, която не остава затворена в Министерството.

Публичният образ на полицията обаче продължава да бъде свързан с противодействието на престъпността. Службата в полза на сигурността остава скрита за обществото. Добрите практики липсват в публичното пространство и причините са поне две. От една страна, самата система не подава информация за тях. И въпреки някои отделни пробиви, между които учредената още през 1994 г. награда Полицай на годината, новините за полицията продължават да бъдат “правени” от престъпленията. От друга страна, като цяло медиите не са склонни да откликват на добрата новина. Един от малкото пробиви е рубриката на bTV “Добрата новина”, където “дребните случки” става по-важни от скандала. Оказва се, че подобни новини по-лесно влизат в регионалните медии.

Всъщност ако някъде е извършена значителна и много категорична промяна, то това е именно във възприемането на PR техниките. Организиран се “отворени врати”, “публични отчети” и др. под., но районният инспектор не успява все още да измести командоса от медиите.

Пресцентърът на МВР е въведен в работата по изпълнение на “Полиция в близост до обществото”. Разработвана е концепция за съвместна рубрика (по примера на холандско телевизионно предаване, чиято цел е повишаване на съпричастността на обществеността към престъпленията) на ДНСП и Канал 1. В крайна сметка идеята отпада

вероятно по финансови причини. Принципите във функционирането на Пресцентъра обаче, не са променени. Ръководството на Министерството преценява коя информация да подава. Информацията стига до Дирекцията и там се преценява какво да се съобщи, информацията минава през Пресцентъра на Дирекцията и отива към Пресцентъра на МВР. При толкова междинни “спирки” на информацията, очевидно не може да се говори за откритост пред обществото на самите полицаи. По някои оценки Пресцентровете на РДВР имат много по-голяма свобода.

Според пресцентровете в системата на МВР невъзможността добрите практики да попаднат в медиите се дължи на самите медии, на липсата на интерес от тяхна страна, която е следствие от политиката им за търсене на търговски успех. Самите медии обясняват положението с това, че те работят в условията на остра конкуренция и не могат да обслужват “обществената полза”, ако това не се търси от читателите. Оценката на хора, които наблюдават тези отношения е, че медиите не мога да бъдат заинтересовани заради абстрактността на “Полиция в близост до обществото”, а пресцентърът на МВР от своя страна не работи в посока на създаването на медийния образ на концепцията.

През втората година от осъществяването на Стратегията – 2004, се извършва смяна на Директора на ДНСП. По някои мнения тогава затихва работата на работната група, а Дирекция на полицията монополизира дейността, за да се отчита чрез нея. Това става, защото след приемането на Стратегията и като част от разпространението на идеята се въвежда вътрешен за полицията критерий за оценка, свързан с дейностите по изпълнението ѝ. Така се ограничава обществения характер на дейността по въвеждане на “Полиция в близост до обществото”. Това съмнение се прокрадва в Института. Още повече то се поддържа от висшите служители, които са били активни участници в правенето на политики към Полиция в близост до обществото, но по една или друга причина са напуснали системата или са сменили мястото си в нея.

Макар и сама полицейската администрация продължава активната си работа. Със съдействието на неправителствения сектор са произведени модерни, вкл. интерактивни, учебни материали. Обучението на служителите в полицейската администрация се развива активно и обхваща всички позиции отгоре надолу. В отделни РПУ се провеждат обучения на дежурния състав. Обученията се организират с финансовата помощ на Съвета на Европа, Канадската кралска конна полиция, АСЕТ – България, Know how fund.

Предприемат се и конкретни стъпки за промяна в обучението на полицейските служители на равнище Регионална дирекция като се определят по двама обучители за всяко РДВР. С Окръжно нареждане РПУ се задължават да организират месечно минимум по една среща с обществеността, да организират кръгли маси с представители на бизнеса, училищата и др. групи.

Полицейската администрация предприема проучване на обществените потребности като част от опита за създаване на обща методика за проучване на обществената идентификация на проблемите на сигурността. Работи и върху включването на общественото мнение в начина на оценяване на дейността на полицията.

Самата полиция разширява общността на политиката, въвеждайки в нея още един актьор – Сдружението на общините в България. През 2005 г. се подписва споразумение за сътрудничество между Националната дирекция и Сдружението. Постига се съгласие за промяна на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Основната идея в предлаганата поправка е създаването на общински фонд (набирателна сметка) за обществен ред и сигурност. Това е опит за справяне с липсата на каквото и да било финансиране за дейностите по въвеждане на Стратегията. Тази идея за промяна на Закона за местното самоуправление спира някъде по пътя към парламентарната зала. По принцип Сдружението на общините е “слаб” партньор. То няма законодателна инициатива, а и общественото му влияние не е достатъчно, поради съществуващите обществени подозрения за политическата му обвързаност. Освен това то може би е най-голямото, но не и единственото сдружение на общини в България.

Във висшата полицейска администрация съществува и ясното съзнание, че са необходими конкретни промени в няколко други нормативни документа: Закон за доброволните формирования, Закон за частната охранителна дейност. Стъпки в това отношение обаче, не се предприемат.

Промяната в полицията и приближаването ѝ към обществото е свързано с промяната в мисленето на самите служители в полицията. Въпреки че няма точно определена “пътека” на кариерно развитие на полицаите, огромната част от тях получават образованието си или специалната си квалификация в Академията на МВР.

Самата Академия е относително затворено учебно заведение, което се опитва да съчетае академичната и научна свобода от една страна, и йерархията на службите със

специални функции – от друга. Самите преподаватели имат съзнанието, че те инициират или поне участват в създаването на всички реформи, които се случват в МВР. Пример в това отношение е промяната в системата за оценяване на служителите и включването в нея на индивидуалния принос, обществената удовлетвореност и др. под. Работата на Академията по тази тема е извършена по проект, финансиран чрез ФАР. Подобен е и примерът с разработването на вътрешна система за оценка на качеството.

Самите учебни програми в Академията на МВР са напълно променени. От 1998 г. в обучението са включени три основни дисциплини: Права на човека, Полицейска етика, Евроинтеграция. След приемането на Стратегията е разработен и въведен в обучението специализиран курс по “Полиция в близост до обществото”. Разработен е и 5 дневен курс, който се предлага като продължаващо обучение. Според самите преподаватели в останалите курсове мисленето е променено в посока към концепцията “Полиция в близост до обществото”.

На местно равнище промените следват централната политика и по-скоро политиката на МВР.

За целите на настоящия анализ се позоваваме на примера на община Стара Загора и на община Раднево. Те са в рамките на едно РДВР, което по оценка на основните партньори в общността на политиките към Полиция в близост до обществото, има сериозни успехи в осъществяването на Стратегията. Освен това Стара Загора е един доста спокоен град, в който “голямата” престъпност е силно ограничена²⁵. Раднево от своя страна е една от най-богатите, според показателя БВП на глава от населението, общини в България²⁶.

Стара Загора е въввлечена в дейности, свързани с идеята за «Полиция в близост до обществото» през 1998-99 с осъществяването на проект «Защитна мрежа».

След приемането на Стратегията дейността на РДВР е насочена основно към популяризиране на работата на инспекторите. Проблемът, на който се търси решение е ниският публичен престиж на районните инспектори.

Местните власти са въввлечени в процеса през 2004 г. след Окръжно нареждане за сключване на договори за сътрудничество между полицията и общината. Общините в

²⁵ Обществен форум, <http://www.city.starazagora.net>

²⁶ Доклад за човешкото развитие 2003, <http://www.undp.bg>

голяма степен са възприели последващите действия като задача, която трябва да свършат. На повечето места с това се заемат Секретарите на общини, които заедно с ръководителите на РПУ подготвят споразуменията.

Раднево счита себе си за една от първите общини с договор с РПУ. За подготовката му представители на общинската власт отиват на разговор в Община Несебър, където вече имат опит в това отношение. След подписването на договора в Раднево никакви съществени промени не са настъпили. Към общината има полицейско звено, където служат четирима полицаи. Общината им плаща по договор с РДВР.

В Стара Загора местната Комисията за обществен ред и сигурност е създадена през лятото на 2004 г. За неин председател е избран Заместник-кмет. Според оценката на представител на общинската администрация дотогава се е работило на парче – по всеки повод се постигала конкретна договореност. Със създаването на Комисията се централизира взаимодействието с РПУ. В Старозагорската Комисия, която не е представителен, а само единичен пример, влизат: Председателят на Общинския съвет, Секретарят на общината, Началникът на Охранителна полиция към РПУ, Началникът на Пътна полиция – КАТ, представител на общинското звено “Охрана”, представители на териториалните подразделения на държавните служби със социални и образователни функции, граждански, вкл. младежки организации, представители на организациите на работодателите, представител на Електроразпределителен район – Ст. Загора, на Регионалното управление по горите, на частни охранителни фирми, на регионалната организация на журналистите.

По оценки на запознатите с практиките, като цяло Комисията работи добре. Това се обяснява основно със съществуването на добра воля за взаимодействие и конкретно - на добри контакти между кмета и Директора на РДВР.

Комисията заседава един път на тримесечие. Тя играе значителна роля в изработването и приемането на Наредба за паркирането. След това започва работа върху Наредба за работното време на заведенията и Наредба за незаконните гаражи. Въпреки това, абсурдите, свързани с обществения ред и сигурност, продължават.

- Сградата на РПУ е общинска, но общината плаща услугите, които полицията ѝ предоставя.

- При решаването на огромния проблем за обгазяването на Стара Загора Гражданска защита, РПУ, РДВР и кмета не успяват да постигнат съгласуваност в действията си.

- Общинското охранително дружество излиза много скъпо на общината, защото служителите са назначени в щатното разписание на общината. В същото време те нямат реални правомощия.

Според местните власти са необходими още много стъпки, за да се преодолеят съществуващите абсурди. Споделят се идеи, че трябва да се създаде Общинска полиция за охрана и опазване на обществения ред според модела на Румъния и охраната и КАТ да се дадат на подчинение на кмета. Появили са се и по-радикални идеи, споделяни предимно от общински съветници. Според тези идеи кметът, градският прокурор и местният шериф трябва да се избират пряко. В такава посока, според привържениците на тези идеи, трябва да се променят Законът за МВР и Законът за местното самоуправление и местната администрация. Тези промени трябва да бъдат съпътствани и от промени в Закона за общинската собственост.

Всъщност на общинско равнище остава едно основно противоречие, което се изразява в това, че Наредбите за обществения ред и сигурност се създават от местните власти, а се прилагат от териториалните поделения на МВР, от хора, които не просто се подчиняват на друга власт, но и се оценяват и издигат в кариерата според правилата на друга институция. Много често тези хора не познават това, което прилагат. Отговорността за последващите събития отново се носи от местните власти.

Общата оценка на местните власти за полицията са, че за последните години са постигнати значителни промени на ниво РПУ. Сержантският състав обаче, е със слаба подготовка и ниска мотивация. Голяма част от него не познава нормативната уредба, която излиза от общината. Многобройни са случаите, когато полицията установява административно нарушение, кметът налага глоба, която се обжалва, и общината поема финансовите последици.

В политиката на обществен ред и сигурност въпреки привидното спокойствие съществува едно нормативно зададено противоречие. Кметовете настояват, че общественият ред и сигурност по места са правомощия и ангажимент основно на РДВР и РПУ. В преобладаващата си част те привиждат своите функции като спомагателни. В

същото време полицейските началници в много по-голяма степен са запознати със стъпките за въвеждане “Полиция в близост до обществото” и ги привиждат като своя дейност и в някаква степен – своя отговорност. Така всъщност между тях няма противоречие, но “Полиция в близост до обществото” не може да се случи – кметовете по-скоро не искат тази отговорност, а полицейските началници не настояват да я предават²⁷. И двете страни осъществяват дейности за въвеждане на концепцията, но статуквото остава непроменено.

2005 е година на парламентарни избори и в тази връзка се активизира политическото говорене за полицията. Основна тема в предизборните дебати е организираната престъпност. Битовата престъпност продължава да остава встрани от политическия дебат. Въпреки това множество от практиките, които са свързани с концепцията «Полиция в близост до обществото» се появяват в политическите документи. Най-силна е подкрепата за създаването на общинска полиция в документите на СДС. Отделни политици от други политически сили започват да споделят интересни идеи за начина на бюджетиране на дейностите по сигурността.

Те обаче остават маргинални за политическия дебат. Идеята, която сплотява политическото е по-скоро идеята за разделението между функциите на полицията и местните власти – това е разделението между борбата с престъпността и грижата за населеното място²⁸. Споделят се идеите, че «испанският модел» е кабинетен, че «по полицай на човек от населението превъзхождаме основните европейски страни» и т.н.

В предизборния дебат става ясно, че сигурността продължава да се разбира по традиционния начин. Тя е:

- сигурност срещу престъпления, разбиране, което поставя полицията срещу престъпността в полза на гражданите, и
- социална сигурност, която предполага грижа чрез държавата за социално неблагоприятстваните и/или за тези извън пазара на труда.

²⁷ Основание за тези изводи ни дава разговор в емисия на Общински радиофорум, съвместна рубрика на Българското национално радио и Фондацията за реформа в местното самоуправление, с участието на представители на местните институции на властта и на охранителна полиция с водеща Б. Борисова от 28.11.2003 г.

²⁸ «Сигурни в България» - дебат в предаването «Седмицата» на Дарик Радио, с участието на представители на петте парламентарни сили, 12 юни, 2005, <http://izbori2005.start.bg/?article=1913>

Двата вида сигурност под никаква форма не са обвързани помежду си. В политическите документи на всички политически сили тези две разбираня за сигурността са в отделни раздели, ангажират различни институции и предполагат различна философия на намеса и различни конкретни мерки. Това състояние на политическите идеи не благоприятства възприемането на «Полиция в близост до обществото», защото много важната връзка между социалната проблематика и битовата престъпност въобще не се тълкува. Съответно не се изработват програми за действия в посока на преодоляване на причините за битовата престъпност.

Всъщност след 1997 г. в политическия процес на България изборите не са фактор за промяна в политиките. Тази промяна се задава в много по-голяма степен от отношенията между националните институции и международните актьори, отколкото от това коя политическа сила управлява.

По отношение на сигурността България изцяло следва стандартите, зададени от членството ѝ в НАТО и предстоящото ѝ присъединяване към Европейския съюз. Още през 1998 г. е приета Стратегията за националната сигурност, която задава рамката на политиките от сектора на сигурността²⁹. Това е документ, който отговаря на потребностите на момента, в който е създаден. Там общественият ред и вътрешните социални проблеми, които го заплашват, въобще не се третират. И въпреки че в нея е казано, че «Равнището на сигурност се определя от степените на защита и на ефективно реализиране на интересите на българските граждани, ... които са в реалното гарантиране на конституционните права и свободи, личната безопасност, повишаването на качеството и равнището на живота, на социално и здравно осигуряване» решенията са потърсени единствено в присъединяването към колективните системи за сигурност. Което означава, че горната теза въобще не е разработена. Тя продължава да бъде извън политическите идеи и към момента, което в никакъв случай не стимулира въвеждането на концепцията «Полиция в близост до обществото».

По подобен начин въздействат на политиките и преговорния процес с Европейския съюз. В приоритетите на политиката, фиксирани в преговорна глава 24 «Сътрудничество в областта на правосъдието и обществения ред» организираната и криминалната

²⁹ Концепция за националната сигурност на Република България, приета с Решение на 38-о НС от 16.04.1998 г., обн., ДВ, бр. 46 от 22.04.1998 г.

престъпност задават основните функции и определят обществената роля на органите на реда. Всъщност това е принципен проблем – всички изследвания потвърждават тезата, че идентификацията на проблемите, пренасяна чрез европейската интеграция и последващата промяна в националните полиции не стимулират “Полиция в близост до обществото”³⁰. Последната е предоставена на националното равнище в рамките на ЕС и осъществяването ѝ зависи от националните актьори.

След парламентарните избори от 2005 г. “Полиция в близост до обществото” получава изключителна институционална подкрепа – назначен е Заместник-министър, който отговаря за осъществяването на концепцията. Случващото се в страната обаче, не стимулира развитието на процесите в тази посока. От една страна това е година на природни бедствия, които от само себе си правят слаби местните власти и силна държавата. От друга – започва нова вълна в публичните прояви на организираната престъпност, на която местните власти по принцип не могат ефективно да се противопоставят. Накрая, с бюджет 2006 се запазва философията на рестрикция на публичните разходи, което не подкрепя развитието на политики “за разкош”, които не отговарят на моментните обществени потребности, свързвани единствено с процесите на присъединяване към ЕС. В добавка – в конкретната ситуация от края на 2005 г. едва ли може да се създаде достатъчна парламентарна подкрепа за промяна на който и да било модел, ако това не е изискване, свързано с процеса на присъединяване.

Така политиките към “Полиция в близост до обществото” за да продължат трябва да преодоляват съпротивата или просто да заобикалят неблагоприятните факторите на обществено-политическата среда.

Всъщност въвеждането на “Полиция в близост до обществото” се задържа и от социалните характеристики на българското общество. Въпреки много бързите промени в структурите на социално разслоение през последните години, все още не е налице ясно очертана средна класа, която е сигурна за своя социален статус и поради това може да бъде партньор на полицията в дейностите за гарантиране на обществения ред. Този слой в българското общество се очертава, но все още е много тънък, а границите му – в голяма степен подвижни. Обществото, което сътрудничи на полицията е обществото на средната

³⁰ Jones A.J., R. Wiseman, Interim research notes, International developments in emergency communications, police stress and crisis management, august 12, 2004

класа. Неправителствените организации чрез активността си не могат абсолютно да подменят липсата ѝ.

II. Оценка на процеса на промяна

(Докъде сме стигнали)

1. Административно-експертната оценка

Този вид оценка се прави от участниците в процеса на промяна. Те не оценяват постигането на напредък по конкретни критерии, а по-скоро осъществяването на собствените си очаквания. В оценката си те пренасят съпричастността си към проблематиката и са склонни да надценяват собствените си усилия и постигнатото от самите тях. В същото време те познават процесите най-добре, защото следят промените, чрез които самите те се отчитат, както пред собствените си организации, така и пред обществото.

Най-общо експертната оценка може да се обобщи чрез едно сполучливо сравнение: засадено е дърво, непрекъснато това дърво се ашладисва, но то още не ражда, защото е необходимо време, за да даде плод. И тъй като още няма резултат се появява колебанието дали дървото да не бъде отсечено.

Експертите са две групи. Едните принадлежат към структурите на полицията, другите – към неправителствения сектор. Техните оценки като цяло съвпадат, но са украсени с различни оттенъци, които дават допълнителни сведения за това докъде е стигнал процесът на промяна.

Първата група експерти – тази на свързаните с полицията, е много интересна, защото в нея се очертават две различни групи – всички, които са били ангажирани с Полиция в близост, но по една или друга причина са се отдалечили от този процес, са в много по-голяма степен критични и неудовлетворени от това, което се случва. Това би могло да бъде изтъкувано като емоционална реакция, която бихме пренебрегнали, ако не съществуваше един допълнителен, доста показателен елемент – дейността по Полиция в близост не е достатъчно публична. Тя продължава да е само относително прозрачна и да е

абсолютно достъпна само за посветени. Този факт се потвърждава и от известното неудовлетворение на представителите на неправителствения сектор, които споделят оценката, че това, което става в полицията, според самата полиция, е по-скоро вътрешна работа. Всъщност това дава основание да се смята, че процесът на въвеждане на концепцията още не е дал резултати.

Според експертите от полицията необходим е период от 8 – 10 години, за да се осъществи концепцията. Към момента са постигнати около 50% от предварителните желания. Независимо от това в сравнителен план процесът в България е по-напреднал от този във Франция, Германия или Испания.

Изминалите няколко години са добра стъпка - всеки полицай е чул за концепцията. Отзвукът и въздействието извън полицията обаче, не са достатъчни. Според някои мнения обществото не просто не е усетило последиците от промяната, но дори не знае, че се осъществява промяна.

В резултат на осъществените дейности висшата и средната полицейска администрация е наясно с промяната – с нейните цели и мерките, които се предприемат за постигането им. Според някои експерти това, което се прави не е нещо абсолютно ново, защото винаги имало опити полицията да се приближи до нуждите на гражданите.

Всъщност никой от експертите не оспорва ползата от осъществените дейности. Промяна е извършена. Тя се изразява най-вече в това, че полицията е станала по-отворена и е склонна да признава грешките си. Видима промяна е постиганата по отношение на правата на човека и това се е случило в периода 1999 – 2004.

Най-големи са разликите в рамките на експертната оценка по отношение на необратимостта на процесите. За представителите на полицейската администрация осъществената промяна е необратима: от една страна заради европейския процес и въвеждането на свързаните със Стратегията дейности в преговорния процес и партньорските проверки, от друга – заради потребностите на самата полиция, която, за да осъществява своите функции има нужда от заявителски материал.

В неправителствения сектор оценките не са толкова категорични. Постигнат е “умерен успех в рамките на закона”. Преодоляна е първоначалната подозрителност в отношенията между организациите и полицията. За момента обаче, дейностите и

въздействията завършват до представителите на висшата полицейска администрация и не засягат политическото ръководство³¹. Промяната не е засегнала и Академията на МВР.

За разлика от представителите на полицията, неправителственият сектор схваща промяната системно и тълкува не само постигнатото в полицията, но и в обществото. За тези години на промяна не се е появил политически натиск. Липсват и активни общини или по-точно налице е ясен интерес на местно равнище, но няма кой да го артикулира и да го представи в публичното пространство. Липсва какъвто и да било граждански контрол. Самият Парламент не оказва контрол върху МВР – полицията е оставена на изпълнителната власт.

Поради тези оценки представителите на неправителствения сектор не са толкова категорични за необратимостта на предизвиканите промени. Преобладаващата все пак оценка е, че процесът е много напреднал, за да спре, но се изказват и мненията, че ако Институтът се оттегли – нищо не се знае.

Това, което обединява всички участници в промяната, е че процесът не се е превърнал в държавна политика. Не е направена крачката от Полицията към Парламента. Самите политици нямат ясна представа как да използват полицията.

През последните години на активни дейности и мерки, целенасоченото въздействие е предизвикало и някои нежелателни последици. Те са свързани преди всичко с появата на известно недоволство сред изпълнителския състав на полицията. Колкото и абсурдно да звучи “Полиция в близост до обществото» води до повишаване на престъпността, защото се обявяват и регистрират престъпления, които иначе въобще не биха ангажирали дейността на полицията. Освен това особеностите на процеса на въвеждане на промяната, който е централизиран и йерархизиран така, че е свързан с непрекъснати отчети и очаквания за конкретни резултати, поражда вътрешната съпротива на полицията. Като се прибави към това и принципно недобрата регламентация на функциите на полицията и като следствие свръхнатовареността на районните инспектори, става ясно, че въвеждането на концепцията е противоречив и неправолинеен процес.

Сред участниците в процеса на промяна съществува и оценката, че до 2005 г. процесите вървят възходящо, след което започват да боксуват. Обяснението се търси в

³¹ Това е оценка от времето преди провеждането на парламентарните избори и сформирането на новия кабинет и ръководство на МВР.

липсата на достатъчно финансиране за дейността на създадените местни Комисии за обществен ред и сигурност.

1 Външна оценка

Мониторингът, осъществяван от Европейската комисия дава много висока оценка на дейностите, свързани с осъществяването на Стратегията. Значението на тази оценка обаче, не трябва да се надценява. От една страна, това е оценка на дейности, а не на съдържателни промени. От друга – за ЕС това са добри практики, но те нямат съществено и решаващо значение в общата оценка на готовността на страната за членство. Оценката на европейския мониторинг стимулира процесът на промяна, но той не може да бъде схващан като критерий за неговия прогрес.

2 Обществена оценка

Полиция в близост до обществото и дейностите за нейното въвеждане не присъстват в обществените нагласи. Като цяло това е непубличен процес, който протича далеч от погледа на обществото.

III. Анализ на случая

(Кой, с какви цели, по какъв начин, с какви резултати предизвика събитията)

Българският случай на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” протича по-скоро като адаптация на съществуващите структури и нагласи отколкото като радикална тяхна промяна. Налице са непрекъснати промени без постигане на ново качество. Това са стъпки по пътя към голямата промяна, чието постигане не зависи от целенасочени усилия на общността на политиката, а е по-скоро резултат, при това евентуален, от натрупването на малките промени.

Голямата промяна като резултат не е невъзможна – тя зависи от последователността на стъпките и най-вече от това да не се появят фактори, които да прекъснат по една или друга причина процеса на натрупване.

Голямата промяна може да бъде предизвикана и така траекторията на процеса да поеме друга посока, ако общността на политика се промени и в нея влязат участници с нови идеи и властови ресурси. Това обаче, е възможност, която зависи не просто от желанието на вече ангажираните с идеята, а от съществуването на множество фактори, които следва да бъдат анализирани.

Актуалният процес на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” ще бъде анализиран като постъпателна промяна, което означава че ще бъде използван модела на цикъла на публичните политики³².

Тъй като концепцията Полиция в близост е промяна в същността и мисията на полицията ще анализираме и възможността за осъществяване на “голяма” радикална промяна. Ще бъде използван модела на “прозореца на възможностите”³³ и ще бъде анализирана вероятността той да бъде отворен чрез целенасочените усилия на неправителствения сектор или на останалите участници в общността на политиката.

1. Постъпателната промяна: цикъл на политиките

През 3-тата година от осъществяването на Стратегията предприетата промяна към Полиция в близост до обществото достига своя таван – постигнато е много, но ново качество не може да бъде създадено. Най-простото обяснение, това, в което всички създатели на политики бягат е, че няма достатъчно финансиране. По-нататъшният анализ ще се опита да докаже, че съществуват ограничители, които могат да бъдат преодолен и по този начин да се даде нов стимул на промяната към Полиция в близост до обществото. Тези ограничители откриваме на повечето етапи от цикъла на политиката.

- Идентификация на проблема на политиката

В сектора на сигурността и обществения ред съществуват множество проблеми, но те не ангажират автоматично вниманието и дейността на компетентните легитимни институции. Институциите откликват на определени проблеми и работят по дадени теми, само тогава, когато съществува конкретен стимул за това. Този стимул може да е свързан от една страна с обществено недоволство продиктувано от засегнати или неудовлетворени

³² Lasswell, H. D., The emerging conception of policy sciences, - Policy sciences, 1, 1970, 3-14.

³³ Kingdon, J., Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston, Little Brown, 1984.

интереси, или от друга - с появата на влиятелна защита на някаква идея или концепция за това как трябва да е организирано обществото, или даден негов сектор, или дадена негова структура.

В изследвания случай стимулът за политиката не идва от засегнати интереси, а от разпространението на една идея и налагането ѝ в обществото. При така протичащ процес не съществува пряка връзка между това, което въвеждаме в обществото и очевидните потребности на това общество. В конкретния случай проблемът на политиката е свързан не толкова с наличието на неблагоприятни обществени факти, а с липсата на определени ценности и представи за това какви трябва да бъдат обществените отношения. Така процесът не тръгва от конкретния проблем, който е свързан с отговора на въпроса “какво в обществото не върви”, а от механизма, чрез който трябва да се отговори на неидентифицирания проблем.

Това е много труден процес. В случая подкрепата за политиките зависи от ценностите, а не от интересите. Това прави процесът на изработване на политиките бавен и трудно контролируем. Единственият начин да се преодолее тази трудност е ценностите и интересите да се обвържат, така че за обществото и групите в него да стане ясно каква е ползата за тях.

Проблемите на българския случай “Полиция в близост до обществото” започват още оттук. Нито една от обществените групи, които имат отношение към темата, не разбира конкретната полза от формирането и осъществяването на съответни политики. Концепцията не е “преведена” на езика на интересите. За полицията и особено за нейния изпълнителски състав – това е допълнителна работа, която не им носи допълнителни доходи; за местните власти – това е поредна промяна без пряка връзка с местните интереси, за бизнеса – това са мерки, които даже му пречат. Поради това възможността да се създаде обществена подкрепа за тази идея е доста ограничена.

За момента най-големият проблем е свързан с това, че преките носители на последиците от промяната – районните и младшите инспектори, не виждат собствената си полза от нея. Те са обект, а не проводник на въздействието. Те са обучавани, а не въвличани в процеса на промяна. При това положение от тях активност не може да се очаква. Така те от евентуални съюзници се превръщат в спирачка на процеса.

Това, че политиките тръгват от идеята, а не от интереса, има и едно друго следствие. Идеите се конкурират помежду си за обществена подкрепа и влияние. Поради липсата на ясен отговор на въпроса “какви проблеми ще бъдат решени” ако полицията е в близост до обществото, тази идея не може да получи достатъчно обществено влияние, което означава че тя много трудно ще влезе в политическия дебат, още по-трудно – в обществените нагласи.

- **Формиране на политиката**

Зад политиките към Полиция в близост до обществото стои общност, основана на общността на идеи, а не на интереси. В нея влизат представители на полицейската администрация и на неправителствения сектор. Тази общност е прекалено затворена. Тя не позволява влизането в нея на нови участници, което от своя страна ограничава възможностите ѝ за влияние в обществото. Така предизвикваните от нея промени имат таван, който при това е почти достигнат. Нов стимул за процеса може да дойде единствено от появата на нов участник в общността на “Полиция в близост до обществото”.

Ядрото на общността се формира от партньорството между МВР и един от влиятелните институти от неправителствения сектор. Това партньорство създава около себе си периферия от участници, които работят в полза на промяната. Теоретично то е в състояние да проведе промяната в обществото. Налице са обаче редица фактори, свързани не толкова със съдържанието на партньорството, колкото с конкретните действия, които задържат процеса на формиране на политиките.

МВР е основният и единствен институционален участник в общността на политиката. Всъщност присъствието му на пръв поглед е достатъчно условие за въвеждане на концепцията в българското общество. Две са причините, поради които това не се случва. От една страна, идеята постепенно се затваря в една Дирекция и не ангажира пряко политиката на Министерството. Така се затваря пътят към каквато и да било законодателна промяна и политиката остава в рамките на съществуващите норми. По-големият проблем е в това, че Министерството не ангажира с политиката, зад която застава, останалите институции от Изпълнителната власт. Така политиката остава в рамките на създадените вече сектори и надсекторното разбиране за сигурността като характеристика на качеството на живот не може да се случи.

Проблемът за сигурността е междуведомствен проблем³⁴ – той ангажира почти всички сектори на централната политика и не може да бъде сведен единствено до функциите и дейността на полицията. Поради това докато полицията е единственият институционален участник в общността на политиката към “Полиция в близост до обществото”, тя е неосъществима.

Министерството, и по-конкретно ДНСП, не прави опити за създаване на партньорства на равнището на политиката, на което се намира самото то, а спуска политики към по-долните равнища, опитвайки се да ангажира дори институциите от самоуправленското равнище. Така се търси промяна на политиката на по-долните равнища, без такава да е осъществена на централното равнище, стимулира се създаването на местни коалиции за сигурност, без такава да е създадена на централно равнище.

Другият партньор в ядрото на общността – представителят на неправителствения сектор, следва аналогично поведение. Той отправя финансови стимули към по-малки, предимно с местно значение организации, но не установява партньорства с организации, които по обществено влияние и капацитет са сравними с него. Той допуска още една грешка – работи основно с представители на неправителствения сектор и така изключва от общността на политиката местните власти и бизнеса. Така създаваната полза касае много малко хора и няма трайно въздействие.

Общността на политиката към “Полиция в близост до обществото” може да се разширява единствено ако участниците в нея приобщават нови влиятелни участници. В нашия случай такава приобщаване няма. Има опит за спускане или разпространение на отделни политики, но не и разпространяване на идеята сред обществото и създаване на влиятелна подкрепа за нея. Партньорите в общността търсят изпълнители за това, което те са формулирали.

Всъщност най-големият проблем е смесването на равнищата в политиката. Централното равнище, на което действат основните партньори трябва да изработи модел, към който местното равнище да се приспособи. Сегашният подход е неосъществим – централното равнище създава правила за функционирането на местното равнище като при това не ги обезпечават финансово. Или местното равнище трябва да си изработи местни

³⁴ Това е така вкл. според цитираната вече Стратегия за Национална сигурност от 1998 г.

модели, или трябва да се създаде национална рамка, нормативно и финансово обезпечена, към която местните равнища да се адаптират. Смесен вариант няма.

В общността на политиката към “Полиция в близост до обществото” не влизат медиите. Досега предприеманите действия се знаят само от тези, които са непосредствени участници в тях. Още по-неблагоприятно е, че медиите не са партньор в провежданото въздействие. Така на тях им се отрежда пасивна функция на комуникационен проводник на идеи. Възможно е те да бъдат привлечени за каузата с атрактивни PR техники и създаването на подходящи за възприемане образи, но тази им пасивна роля не е достатъчно ефективна. Медиите трябва да се превърнат в активен участник във формирането на политики, а това зависи от инициативността на участниците в ядрото на общността.

Образователните институции също не са част от общността на политиките към “Полиция в близост до обществото”. Не става дума за Академията на МВР, която поради особеността си статут едва ли може да играе самостоятелна активна роля във формирането и осъществяването на политики. Тя е по-скоро продължение на политиката на Министерството и в никакъв случай не може да бъде схващана като отделен участник. В случая става дума за образователните институции – висши и средни, които са извън системата на МВР, но които биха могли кадрово да подкрепят промяната в полицията, насочвайки собствените си студенти към нея. Кадровото отваряне на полицията е тема, чието разработване е предпоставка за осъществяване на “Полиция в близост до обществото”.

- **Взимане на решение**

Поради особеностите на така оформената общност на политиката към полиция в близост до обществото моделът на взимане на решения е близък до рационалния. Това, което на останалите етапи е недостатък, в процеса на взимане на решения се оказва предимство, защото позволява изработването на решения, чието осъществяване в най-голяма степен ни приближава към постигане на целите при това на най-ниска цена.

Основното преимущество на модела на взимане на решения е наличието на малко участници и съсредоточаването на правомощията за решение в ясно йерархизирана структура. Става дума за МВР, което единствено има институционалната власт да

осъществява така конструираната реформа в полицията. По този начин става възможно изработването на ефективни стратегически документи, които могат да се превърнат в конкретни целенасочени действия и в крайна сметка да бъдат реализирани така, както са замислени.

В същата посока действат и някои допълнителни фактори. Полицията и нейната висша администрация разполага с вътрешна информация, която има едно основно преимущество в процеса на взимане на решения – тя не се оспорва и не предизвиква съмнение за недостоверност. Пак в същата посока действа и липсата на времеви срок за въвеждането на концепцията “Полиция в близост до обществото”. Тази цел не е обвързана с някакво конкретно събитие и поради това не съществува времеви натиск, който да ограничи възможностите за търсене на ефективност.

Рационалният модел на взимане на решение обаче е от полза, тогава когато не стои въпросът за качествена промяна в политиката и за създаването на нови правила за независимите участници в сектора. В изследвания случай моделът на вземане на решения не стимулира, а ограничава радикалната промяна.

Процесът на качествена промяна би могъл да бъде стимулиран, ако решенията за политиките се взимат на междуведомствено равнище или чрез парламентарния процес. Тогава рационалността ще намалее, но пак ще се повиши възможността за създаването на нов модел.

- Осъществяване на политиката

Мерките към Полиция в близост до обществото имат основната характеристика на политиките от началото на XXI век – те са ниско разходни и не оказват натиск върху публичните бюджети. Като следствие от тази предварително изработена нагласа за “правилните” и затова “допустими” политики, изборът на инструменти за постигане на целите е силно ограничен.

Политиките към Полиция в близост се осъществяват основно чрез образователни програми, създаване на публично-частни партньорства и подкрепа за развитие на добри местни практики.

Преобладаващата част от тези инструменти или не изискват допълнително финансиране или се финансират чрез неправителствения сектор. Без специфично

финансиране политиките към “Полиция в близост до обществото” имат таван. Това е така по няколко причини.

От една страна, дейността на създадените структури – общинските Комисии за обществен ред и сигурност, не може да се развива без специфично финансово обезпечаване. Идеята за законово регламентирана набирателна сметка в полза на тази дейност е добра, но поне за момента е отложена за неопределено време. А и регламентацията ѝ е свързана с бавна и тромава процедура, за чието отваряне дори няма готовност.

От друга – това че финансирането на мерките зависи от неправителствения сектор, не позволява създаването на единна политика с целенасочено въздействие. Политиките се изчерпват с единични мерки, чието провеждане зависи от осигуряването на финансов източник.

Ангажиментът на Института с цялостната идея само на пръв поглед преодолява тази слабост на политиките. Подобно финансиране не може да замени финансирането чрез публичните бюджети. Налице е един допълнителен проблем, който усложнява ситуацията и не позволява създаването на целенасочена политика. Следвайки своята политика Институтът използва като посредници в постигането на желания ефект неправителствени организации. Дейностите им се вписват в една предварително зададена рамка от цели и допустими дейности, но тя сама по себе си не е достатъчна да гарантира успеха на въздействието и особено – необратимия му ефект. Преобладаващата част от организациите поради липса на достатъчен капацитет не успяват да създадат дори минимална обществена полза. Поради слабостта на българския неправителствен сектор проектният принцип в постигането на обществените цели е крайно неефективен, ако в дейностите под една или друга форма не са включени институциите на властта.

Този въпрос е част от по-общия проблем за използването на доброволните инструменти в публичните политики. При тях обществените цели се формулират от институциите на властта, но се постигат чрез други субекти – бизнес, неправителствен сектор, семейство. Тези инструменти натоварват в много по-малка степен публичните бюджети и затова са предпочитани. В същото време те, за разлика от задължителните инструменти, които пряко и непосредствено се провеждат от държавните институции, са недостатъчно ефективни в постигането на обществените цели. Институциите на властта –

държавни или местни, са единствената гаранция, че целите ще бъдат в някаква степен постигнати. Надценяването на ролята на неправителствените актьори води до неефективни резултати по същия начин както и създаването на държавен монопол в политиките.

Освен това в постигането на обществените цели могат да бъдат включени както организациите от неправителствения сектор, така и бизнеса. В конкретни случаи той може по много по-ефективен начин да бъде използван в процеса на постигане на обществена полза поради прогнозируемото му поведение.

Основната слабост на осъществяването на политиката към “Полиция в близост до обществото” в българския му вариант е неефективно изграденото партньорство. Министерството очаква финансиране и е склонно да надценява собствения си капацитет в създаването на политики, Институтът създава около себе си партньорска мрежа от малки, с ограничено влияние неправителствени организации, пренебрегвайки сравнимите със себе си представители на неправителствения сектор. Този подход при осъществяването на политики може да произведе само ограничени резултати и да създаде в най-добрия случай добри практики. По-нататъшното им разпространение или превръщането им в повод за създаване на политики обаче, изисква оформянето на ефективно, равнопоставено партньорството, в което институции и организации със сравним капацитет и от една и също равнище си взаимодействат.

Политиките към “Полиция в близост до обществото” в българския случай са произвели два значими резултата:

1. Обучени са много хора и това е най-голямата гаранция, че процесите са по-скоро необратими. Промяната в кадрите е много видима във висшите етажи на полицейската администрация и избледнява към изпълнителския и конкретно към сержантския състав. Обяснението е в това, че обучителните програми вървят отгоре надолу и не са обхванали в достатъчна степен изпълнителското равнище.

Всъщност качеството на сержантския състав трябва да се гарантира чрез инициалното им, а не чрез продължаващото им обучение.

2. Създадени са местни общественно-институционални Комисии за обществен ред и сигурност. Те по-скоро не работят, но са добра практика. Те са институционално решение на необходимостта от въвеждане на нов подход към сигурността.

Всъщност този резултат може да се изнесе на национално равнище като така въздействието от политиките ще бъде в много по-голяма степен гарантирано.

«Полиция в близост до българското общество» се сблъсква в едно много сериозно обстоятелство. В ситуацията, когато организираната престъпност и тероризмът са основните проблеми на политиката на сигурността, всички модели на полицейска дейност на местно равнище в българския му вариант изглеждат особено неефективни. Преобладаващата част от общините са много малки, за да са в състояние ефективно да организират полицейската дейност. Съсредоточаването на усилията досега към промяна на местно равнище може би трябва да бъде преосмислена.

- Оценка на политиката

Оценката може да бъде стимулиращ или задържащ фактор в процеса на публичните политики. Те се възприемат и оценяват от тези, които знаят за тях или са усетили резултатите, произведени от тях. Благоприятната оценка, одобрението, което политиките биха могли да предизвикат, се превръщат в стимул за самия процес. За момента оценката на политиките към “Полиция в близост до обществото” е по-скоро задържащ фактор в процеса на тяхното формулиране и осъществяване.

Резултатите от политиките са засегнали единствено самата полиция – все още не е произведен резултат, който да бъде почувстван от гражданите или отделни групи сред тях. Това състояние се стимулира допълнително от липсата на достатъчно обмислена и ефективна популяризация на предприеманите мерки. Те остават “затворени” в общността на политиката и влияят единствено на непосредствено засегнатите от тях.

Тази “затвореност” на политиката е изключително неблагоприятна за развитието на целия процес. Така политиките не могат да създадат обществена подкрепа за себе си. В същото време те успяват да създадат съпротива срещу себе си. Това е прикрита съпротива на самата полиция от по-ниските равнища на полицейската администрация. Тази съпротива е резултат от това, че мерките към “Полиция в близост до обществото” усложняват работата на полицаите – увеличават задълженията им, поставят ги пред изпитания – срещите с гражданите например, за които те не са готови. В същото време това не води до благоприятни последици за възнагражденията им, за кариерното ми развитие, за обществения им престиж.

Като цяло процесът на промени протича далеч от очите на обществото. Този подход е по-скоро неефективен. Обществото получава пасивната роля на клиент на очакваните благоприятни резултати от промяната и остава извън самия процес. В конкретния случай обществото е потребител на резултатите от политиката, а не участник в процеса.

* * *

Българският случай на въвеждане на концепцията за Полиция в близост до обществото протича по-скоро като процес на адаптация на полицията към променящата се обществена среда и най-вече – към новата идейна парадигма на политиката в областта на обществения ред. В този случай промяната в най-добрия случай може да промени нагласите и мисленето на полицаите, да създаде ново отношение у тях към гражданите и собствените им функции и в този смисъл да преподреди приоритетите във всекидневната дейност на полицията. Това е много важен резултат, но той е недостатъчен, за да се постигне системно въздействие, което да промени мисията на полицията. Голямата промяна е невъзможна единствено чрез вътрешната промяна на полицията. Още повече, че тази вътрешна промяна е обратима, ако не се постигне структурен ефект. Създаването на местните Комисии е важна стъпка в тази посока, но тяхната дейност не е нито нормативно, нито финансово, нито кадрово обезпечена.

Структурната промяна и създаването на нов модел на полицейската дейност, без оглед на конкретния му вид и съдържание, зависи от възможностите не просто на полицията или на отделни представители на гражданското общество, а от тези на цялото общество да я произведе. Подобна възможност се “отваря” много рядко, в ситуации, където състоянието на идеите от една страна, на знанията – от друга, и на политическите институции и нагласи – от трета, едновременно позволяват голямата промяна да се случи. Освен това стои въпросът за “носителя” на промяната, който в анализирания случай не е ясно очертан.

Голяма промяна: прозорец на възможностите

- Течение на знанието

Изследванията в областта на полицията се осъществяват основно от институти и изследователи, които са част от системата. Нищожен е делът на изследванията, които се

правят от независими институти. Тази ситуация не стимулира промяната. Точно обратното – тя стимулира създаването на знание за запазването и съответно адаптацията на съществуващите структури и отношения.

Появата на друг изследователски център, който да произведе знание за необходимостта от изработването на български модел на “Полиция в близост до обществото”, би стимулирала изключително много процеса на промяна. Подобен център едва ли може да се появи по естествен път. Темата за полицията в голяма степен е монополизирана и е необходим външен стимул, за да започне друг институт да работи по нея.

- Течение на идеите

Идеята за Полиция в близост до обществото няма достатъчно разпространение в българското общество. Като изключим няколко организации на гражданското общество и самата полиция, идеята на практика е непозната. Това не стимулира промяната. Най-малкото идеята трябва да влезе в политическия дебат и в интереса на медиите. Без това тя не може да се превърне в конкретни практики.

Проблемът е още по-голям, защото възможностите тази идея да се разпространи е много малка. Границите на тези възможности се задават от липсата на конкретни образи, чрез които идеята за Полиция в близост до обществото да се разпространява.

Успех на процеса досега е в това, че идеята е достигнала до всички полицаи, че всички са чули за нея. Тази идея обаче не се схваща като конкретни практики, а по скоро в нейния абстрактен вид. Допълнителен неблагоприятен фактор в това отношение е и фактът, че в съзнанието на запознатите с идеята няма реална практическа връзка между нея и преодоляването на проблемите, свързани със сигурността.

- Течение на политическа промяна

Българската политика (politics) в момента не стимулира промяната в модела на полицията и политиката на сигурност. Тя е обединена около приоритета за присъединяване на страната към ЕС и основният фактор за развитието и промяната на публичните политики (policy) е свързан с изискванията, формулирани в рамките на този процес. Промяната на полицията в посока към моделите свързани с концепцията «Полиция

в близост до обществото» не са част от тези изисквания. Дори напротив – процесът на присъединяване налага бързи мерки за справяне с организираната престъпност и достатъчен ресурс за ефективна борба с тероризма. Това са цели, които поддържат централизацията и професионализацията на полицията и в този смисъл не отхвърлят съществуващите структури и начина на функционирането им.

До взимането на окончателното решение за датата на присъединяване на България към ЕС политическата система едва ли ще стимулира промяна в посока към създаването на нов модел на полицията и на политиката на сигурност независимо от това кой управлява или какви нови актьори се появяват на българската политическа сцена.

- Носителят на промяната

Носител на промяната в анализирания случай е професионалната група на висшите полицаи. Ако промяната не е толкова ефективна и постига по-скоро междинни резултати, то е защото тази група не е единна. Съществува вътрешна конкуренция в самата професионална група за лидерство в процеса на промяна. Тази конкуренция не е конкуренция на поколенията, а конкуренция между отделите и службите в рамките на Министерството.

Теоретично носител на промяната могат да бъдат и местните власти чрез техните сдружения. За момента общинските власти са по-скоро пасивен участник в процеса на промяна на полицейската дейност. По ред причини, както нормативни, така и ресурсни, техните сдружения не действат като активен субект в публичните политики на България. Освен това, за да се превърнат местните власти в носители на промяната, идейният акцент трябва да се пренесе от реорганизацията в полицията към сигурността на гражданите. А това предполага друг подход.

Гражданският сектор не може да бъде носител на промяната. Той може да я предизвика, да я стимулира, но не и да я извърши. Това могат да направят единствено институциите на властта. Гражданският сектор в изследвания случай е двигател на процеса. Ролята му е недостатъчно ефективна поради недостатъчната му зрялост и неспособността му да създава граждански коалиции. Организациите на гражданите по-скоро се конкурират за финансиране, отколкото създават обществена подкрепа за конкретна идея или практики.

IV. Изводи и препоръки за действия (Накъде трябва да вървим)

Съществуват множество нерешени дилеми по българския път към “Полиция в близост до обществото”. Процесът е все още в начален етап от постигането на крайната цел. Досега предприеманите стъпки са довели до много важни, но все пак междинни резултати, които в никакъв случай не могат да създадат необратимо въздействие върху обществената мисия на полицията. Процесът е достигнал до кръстопът, на който има няколко посоки.

Основният избор сред тях е **адаптация или радикална промяна** на модела на полиция и на политиката на вътрешен ред и сигурност.

Политиките на адаптация могат да създадат желани резултати, но не могат да променят модела. В тях не се съдържа нова парадигма, нов подход, нови ценности, а само опит да се преодолеят съществуващи проблеми или да се отговори на неудовлетворени потребности. В рамките на политиките на адаптация може да се промени квалификацията и компетенциите на полицаите, да се преориентира дейността им към превенцията и да се приближат те до гражданите, но не може да се промени подхода към сигурността и разбирането за нея като характеристика на качеството на живот. Политиките на адаптация не могат да създадат структури, които преди това не са съществували, т.е. осъществяването им не води до създаването на ефективни децентрализирани полицейски структури. Точно обратното – радикалната промяна е свързана с въвеждането на нова парадигма на политика и създаването на нов модел.

Досега процесът на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” се развива чрез изработването и осъществяването на политики на адаптация. Целта е да се промени мисленето на полицаите, начина на осъществяване на техните функции така, че професионалната им дейност да бъде насочена непосредствено към потребностите на гражданите и да удовлетворява техните очаквания. Мерките не са единствено, дори не са преди всичко образователни. Предприемат се действия, които задължават полицаите да работят по начин, в който превенцията е приоритет. Структурният ефект на политиките досега е нищожен. Създадени са Комисии, които въплъщават философията на “Полиция в

близост до обществото”, но дейността им не е нито нормативно, нито финансово, нито кадрово обезпечена. Това е по-скоро добра практика, създадена в рамките на процеса досега, отколкото негов резултат.

Процесът, който анализираме, не може да произведе много по-различни резултати. Те са пряко следствие от основните му характеристики и на най-специфичната сред тях: **полицията сама променя себе си**. Единственият външен участник в процеса е организация от гражданското общество, която инициира процеса, в голяма степен го финансира, но не може да го осъществи сама без участието на институционални партньори. Една структура може да се само реформира, но не и да се самоунищожи. Затова така протичащият процес никога не може да прерасне от процес на адаптация в процес на радикална промяна.

Изборът между адаптация и радикална промяна не е очевиден. Процесът може да се изчерпи с адаптацията, ако това е изборът на общността на политиката.

Процесът, който се развива досега обаче, в общи линии е изчерпан. От една страна Стратегията е осъществена без това да доведе до очевидни за обществото резултати. От друга – налице е известна конкуренция вътре в професионалната група за авторство и най-вече – за лидерство във въвеждането на идеята. Накрая – натрупала се е известна умора в изпълнителския състав, която го настройва срещу идеята и свързаните с въвеждането ѝ промени.

Политиките могат да запазят адаптационния си характер, но трябва да бъдат преформулирани, така че на основата на досегашните резултати да се изработят нови цели и инструменти за промяната.

От направения анализ се налага изводът, че за да се стимулира процеса, политиките от вертикални (спускани отгоре надолу в системата на полицията) трябва да се превърнат в хоризонтални (формулирани на междуведомствен принцип в рамките на изпълнителната власт). Осъществяването на хоризонтални политики в досегашния процес е търсено на местно равнище. Това е добър подход, но очевидно неефективен. От една страна, местните власти са самоуправленски и те много трудно могат да бъдат “вкарани” в изработени над тях схеми на дейност, ако това не е нормативно и финансово обезпечено. От друга страна – общинското равнище в България не е в състояние ефективно да се впише в дейностите, поради поредица от нормативни и административни несъответствия, сред които

разминаването между териториалното разделение на местната власт и на структурите на полицията е може би най-маловажното. В същото време едва ли е правилно тези несъответствия да се преодоляват “на парче” без да е ясен българският модел на Полиция в близост до обществото и без да е постигнато общество-политическо съгласие за неговото възприемане.

I вариант: Междуведомствен съвет

Това е моделът на Франция³⁵. Създаден е Френски Национален Комитет за претенция на престъпността под председателството на Министър-Председателя, в който влизат представители от министерствата, кметове на големи градове, представители на профсъюзите, работодателите и други групи. Създадени са аналогични Съвети и на регионално и местно равнище. Полицията е включена в местните Съвети. Регионалните и местните съвети разработват и осъществяват планове за претенция на престъпността. Финансирането за дейностите става основно чрез правителството е малко участие на местните правителства и бизнеса.

Подобна траектория следва и Италия.

Процесът на адаптация може да бъде стимулиран и изведен на ново равнище и чрез увеличаването на тежестта на гражданския сектор в общността на политиката към Полиция в близост до обществото. Това означава досегашната роля на Института да се поеме от обществена коалиция, в която няколко организации от гражданския сектор, които обаче са със сравним капацитет, да се превърнат в инициатор и стимул на процеса. Не става дума за включването на организации, които очакват финансиране за дейността си, а за създаването на коалиция от организации, които сами се финансират и са в състояние да финансират собствени програми.

Междуведомственият подход и обществената коалиция като механизми за изработване на политиката, не отговарят на въпроса “какво да се прави”, а само на въпроса “как да стигнем до решението”. Алгоритъмът в съвременната политика обаче, е по-важен от самото решение.

³⁵ Cornish Ph. N., Overseas models of Community Policing, <http://www.aic.gov.au/publications/proceedings/05/cornish.pdf>

Така променената общност на политиката трябва да даде отговор на следните въпроси, които досега не са получили отговор:

1. Откъде идва заплахата за вътрешния ред и сигурност? Доколко социалните проблеми на етническите малцинства, на хората, живеещи в крайните квартали или в конкретни селища, на наркоманите са фактор за битовата престъпност?
2. Доколко лошата инфраструктура е стимул за престъпността?
3. Как да включим гражданите в политиките на сигурност?
4. Как да направим медиите съюзник в политиките за сигурност?

Така политиката ще се преориентира от въпроса “как да реформираме полицията”, което в голяма степен е вътрешноведомствен въпрос, към въпроса “как да решим проблемите, свързани с битовата престъпност”, което е междуведомствен въпрос.

Това не означава край на промените вътре в полицията. Напротив предприетите мерки трябва да продължат да бъдат поощрявани. Но темата за “Полиция в близост до обществото” трябва да излезе от самата полиция и да завладее обществото. Иначе тя не може да бъде реализирана.

Въпреки че политическата среда не поощрява радикална промяна и създаването на нов модел на полицията, възможни са стъпки и мерки, които да приблизят осъществяването на тази алтернатива. За да се замени или да се допълни съществуващият централизиран модел на полицията с някакъв децентрализиран модел това означава в процеса на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” да се включат организации и личности от политическата система. Това е единственият начин процесът да ангажира законодателната власт.

II вариант: Децентрализиран модел на полицейска дейност

Това е моделът на Великобритания, където децентрализираната охранителна полиция е част от институциите на местната власт. Подобна траектория поема Румъния след 2001 г. Финансирането на дейностите става чрез регионалните и местните бюджети.

Подобна общност на политиката, която освен институциите и неправителствените организации, включва и актьори от политическата система, трябва да отговори на следните въпроси:

1. Осъществими ли са нормативно определените функции на полицията?
2. На кого трябва да се подчинява местната полиция?
3. Как, чрез каква процедура, трябва да се определя ръководителят на местната полиция?

Подобен процес ще отнеме много време още повече, че развитието му в момента не се подкрепя от факторите на общественно-политическата среда. Поради тази причина процесите на реформа не бива да се изоставят. В същото време обаче, следва да се направи опит за създаване на широка общност на политиката, която да включи и представители на политическата власт и политическите институции. Тази общност едва ли ще успее да създаде и да осъществи децентрализиран модел на полицията, но тази възможност следва да ѝ се предостави, защото в обществото, особено на местно равнище съществува значим интерес за подобна промяна. Този интерес не е организиран и затова не е артикулиран. Този интерес по естествен път няма да повлияе на политиката, защото местните власти и техните сдружения нямат достатъчно обществено и институционално влияние на централно равнище. Те са по-скоро разединени, отколкото сплотени около една идея. Организациите от неправителствения сектор могат да подкрепят сплотяването им около идеята за “Полиция в близост до обществото”, но не чрез посредничеството на полицията, а непосредствено.

Разбира се, можем да се направим че процесът на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото” не е на кръстопът. Тезата на настоящия анализ е, че досегашният процес е достигнал своя таван, защото той не може да произведе структурни промени. Това не означава, че натрупваният в избраната досега посока не са възможни. Това означава да са разработи нова Стратегия след като се обобщи направеното досега. Новата Стратегия трябва да се насочи директно към структурата, която поема в този случай тежестта на промяната, а именно районните инспектори и техните функции. В този случай промяна в общността на политиката не е необходима. По-скоро е необходимо възстановяване на дейността на работната група. Този вариант обаче, който на практика е продължение на процесите досега, не може да продължи ако не се постави и не се реши

въпросът за финансирането. Проектният принцип за финансиране е добър само привидно – той не натоварва публичните бюджети, но и не постига значими обществени резултати.

Един такъв вариант предполага разработването на параметрите – квалификационни и професионални, на професията районен инспектор. Това е първа и много важна стъпка към професионализацията на тази важна позиция, която в момента е с недостатъчен престиж и поради това в никакъв случай не може да се превърне в носител на промяната.

Един такъв вариант предполага разработването на параметрите – квалификационни и професионални, на професията районен инспектор. Това е първа и много важна стъпка към професионализацията на тази важна позиция, която в момента е с недостатъчен престиж и поради това в никакъв случай не може да се превърне в носител на промяната.

III вариант: Реорганизация на полицейската дейност

Това е моделът на Холандия³⁶, където е запазена централизирана полицейска администрация, която изработва правителствената политика за превенция на престъпността. Полиция в близост да обществото се осъществява чрез създаването на местни връзки между полицията и институциите на местната власт. На основата на това партньорство се създават местни Комитети, които разработват планове за превенция на престъпността. Финансирането на дейностите става чрез правителството.

Освен това – този вариант предполага концепцията “Полиция в близост до обществото” и нейното въвеждане да се обвърже с решаването на конкретен проблем, който е емпирично установим и може да бъде регистриран и показан на обществеността. Най-удобният в това отношение проблем е недостатъчната превенция на престъпността. Това е и начинът да се създаде конкретният образ на концепцията и тя да стигне до обществото чрез посредничеството на медиите.

И трите варианта (междуведомствен съвет, децентрализиран модел, продължаваща реорганизация на полицията) предполагат съпътстващи дейности, чиито резултати в голяма степен биха стимулирали процеса на въвеждане на концепцията “Политика в близост до обществото”. Те касаят знанието за полицията и образованието – инициално и продължаващо, на полицейските кадри на всички равнища.

Науката и образованието за полицията трябва да се изведе от системата на самата полиция. В противен случай те никога няма да бъдат фактор на промяната в нея. Не е необходимо съществуващите ведомствени институти да се затварят – те имат своята история и кадрови потенциал. Необходимо е обаче, да се стимулира създаването на конкурентни изследователски и образователни институции. Така полицията не само на изхода (от гледна точка на резултатите), но и на входа (от гледна точка на влизането в системата) ще се приближи към обществото. Това означава да се отворят финансиращи програми към научно-изследователски центрове за разработването на теми, свързани с полицията, и към образователни институции за създаването и прилагането на учебни програми за работа в полицията.

Независимо от това кой вариант ще се случи, медиите трябва да бъдат включени в процеса на въвеждане на концепцията “Полиция в близост до обществото”, но не като PR посредник, а като равностоен партньор. Това означава те да участват не просто в разпространението на идеята, а в нейното формулиране, да се превърнат в част от обществена коалиция за защита на идеята.

Заклучение

Алтернативни варианти в поведението на Институт “Отворено общество”

Това, кой от трите варианта (адаптация, радикална промяна, нова стратегия), ще се случи, зависи от взаимодействието между участващите в процеса институции и организации. Всеки от участниците обаче, може да “избере” в посока на осъществяването на кой от възможните варианти ще работи и ще оказва натиск.

От гледна точка на Институт Отворено общество възможните перспективи изглежда така:

I вариант: Първите стъпки са свързани със създаване на междуведомствен (на равнище Министерство) съвет за обществен ред и сигурност и на Обществена коалиция (със сравними неправителствени организации) за обществен ред и сигурност. Крайната цел е необратима структурна промяна в политиката на сигурност, а мерките минават през общественото и експертното преосмисляне на Националната стратегия за сигурност.

³⁶ Ibid.

II вариант: Първите стъпки са насочени към инициране на работни срещи с участието на представители на политическата власт и предизвикване на обществено-политически дебат за съдържанието на политиката на обществен ред и сигурност и за модела на полицията. Крайната цел е създаването на нов закон, който въвежда някакъв модел на децентрализация в дейностите за осигуряване на обществения ред и сигурност, а мерките минават през преосмислянето на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

III вариант: Първите стъпки са насочени към възстановяване на дейността на работната група и създаване на Стратегия за промяна във функциите на районните инспектори. Крайната цел е продължение на започналата промяна в поведението и функциите на полицията, а мерките минават през преосмислянето на Закона за МВР.

Тези три варианта са алтернативни, защото олицетворяват противоположни подходи към въвеждането на концепцията “Полиция в близост до обществото”. Предприемането на стъпки в посока и на трите или дори на два от тях е излишно разпиляване на усилия и финансови ресурси, защото въздействието, за да е ефективно, трябва да е абсолютно целенасочено.

Независимо от това кой вариант ще се избере, необходими са съпътстващи две групи от мерки.

Първата от тях е насочена към демонополизация на науката за полицията и на инициалното и продължаващото обучение за работа в полицията. Например: финансираща програма за научни колективи за разработване на конкретни теми, свързани с концепцията Полиция в близост до обществото, финансираща програма за образователни институции за разработване на учебни магистърски програми за работа в структурите на полицията.

Втората група от мерки е насочена към включването на медиите в общността на политиката на сигурност като равностоен партньор. Възможно е включване на представители на медиите в работната група, в обществената коалиция и в местните Комисии за вътрешен ред и сигурност.